VEINTE AÑOS DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN BRASIL, 1945 - 1962

SIMÓN SCHWARTZMAN

Separata de la Revista Latinoamericana de Ciencia Política. Vol. II, No. 1, Abril 1971

VEINTE AÑOS DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN BRASIL, 1945 - 1962

SIMÓN SCHWARTZMAN

I. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES

Un problema central en la política brasileña de hoy son las posibilidades de apertura del sistema político, que fue parcialmente cerrado después de la caída de Joao Goulart en 1964, y restringido aún más por el llamado "Acto Institucional Nº 5" de diciembre de 1968.[1] El régimen político brasileño hasta 1964 era presidencial y pripartidista, con votación directa para el Ejecutivo a niveles local, estadual y nacional, y representación proporcional en los cuerpos legislativos también a tres niveles. El sufragio era abierto y obligatorio para todos los alfabetizados mayores de 18 años. Después de 1964 no hubo cambio en la extensión del sufragio; sin embargo, los partidos políticos fueron disueltos y reemplazados por un sistema bipartidista y cientos de políticos perdieron sus derechos políticos y sus mandatos. Las elecciones para la presidencia pasaron a ser indirectas y este modelo se extendió también al nivel estadual. El nuevo arreglo podía haber significado un aumento del poder para la legislatura, sin no hubiera sido por el estricto control ejercido por el gobierno central de base militar sobre su partido mayoritario, combinado con la transferencia de muchas de las atribuciones formales del Congreso hacia el Ejecutivo. La reapertura del sistema político a más o menos largo plazo es

* Este trabajo es parte de un estudio más amplio del sistema político brasileño que el autor está llevando a cabo. Un marco teórico más comprensivo y una visión histórica que va desde el final del período colonial en 1808 al final de la "Primera República" en 1930 se puede encontrar en Simon Schwartzman, "Representação e Cooptação Política no Brasil", *Dados* 7, IUPERJ, Río de Janeiro, 1970. Este número de *Dados* incluye también varios artículos que abordan períodos específicos y aspectos determinados de las relaciones entre política y sociedad en Brasil, dentro del mismo marco general. Este texto es una versión revisada de "Twenty Years of Representative Democracy in Brazil", trabajo presentado al VII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Munich, 30 de agosto a 6 de septiembre de 1970.

Las opiniones y juicios expresadas aquí son de responsabilidad personal y exclusiva del autor, que agradece, sin embargo, a David Nasatir por las críticas y sugerencias hechas al texto original.

[1] Para una discusión teórica de problemas relacionadas con apertura política en Brasil cf. Simon Schwartzman, "Participação e Abertura Política", *Dados* 6, (IUPERJ, Río de Janeiro), 1969. Este trabajo fue presentado y hace parte de las Actas de la Primera Mesa Redonda de la Asociación Internacional de Ciencia Política en Río de Janeiro, diciembre de 1969, en versión inglesa.

una meta aparente tanto del gobierno como de casi todos los sectores de la opinión pública del país, lo que significa haber consenso en que la presente situación es extraordinaria y pasajera; pero, por supuesto, la extensión y el significado de esta apertura cambia de sector a sector, y puede ir desde un mínimo de la suspensión de algunos de los poderes extraordinarios asumidos por el Ejecutivo en diciembre de 1968 hasta la reintroducción de reglas del juego político similares a aquellas que existieron desde 1945 a 1964.

CUADRO 1

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y DE RENTA DE TRES ESTADOS BRASILEÑOS, 1960.

	San Paulo	*Minas Gerais*	*Guanabara*	*Brasil*
Población Total	18,3 %	13,8 %	4,7 %	100 (70.967 miles)
% de la población en Centros Urbanos	62,7	40,2	97,4	
% del Producto Nacional Inter. Bruto en el Estado	34,7	10,0	12,0	100
% del PIB del estado por sectores:				
primario	18,2	38,3	1,2	27,6
secundario	38,7	12,9	17,3	21,5
terciario	48,1	48,8	81,5	50,9
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %
% del sector gobierno en el PIB	5,3	6,0	20,1	8,0

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, Censo Nacional de 1960, y *Anuario Estatístico do Brasil*, 1969.

El período 45-64, que también se conoce como la "Tercera República", fue la época de mayor apertura y libertad política en la historia brasileña, en términos de diversidad de partidos, nivel de participación, libertad de prensa, etc. De las interpretaciones de esta reciente historia depende la idea que se pueda hacer del porvenir político del país. El problema central es saber si el movimiento de 1964 fue una consecuencia ineluctable del proceso que se desarrolló en los 20 años de sistema abierto, o si fue un simple accidente histórico en una continuidad que muy pronto se restablecerá. La tesis de este trabajo es que la primera formulación es la más correcta, lo que implica la

idea de que no hay muchas chances de una simple reversión al cuadro político anterior. Esto significa que, en caso de reabrirse el sistema político brasileño, esta reapertura deberá hacerse en forma todavía no experimentada en la historia política del Brasil. Lo que sería esta forma escapa en mucho el objetivo de este trabajo. Lo que pretendemos mostrar aquí es, simplemente, los rasgos generales del proceso político que alcanza hasta el cuadro contemporáneo.

Otro supuesto de este trabajo es que la comunidad política brasileña debe ser entendida no tanto en términos de una polarización izquierda-derecha, o de actitudes, valores y participación, variando a lo largo de un continuo, moderno-tradicional, sino principalmente en términos de una línea de clivaje que he denominado "cooptación vs. representación". Esta clivaje tiene que ver con la relativa independencia del aparato estatal vis-a vis con el resto de la sociedad. Es una característica peculiar del Brasil que esta división separe el estado de San Pablo, que es el área más moderno e industrializado del país, del resto del sistema político. San Pablo también es en población el estado más grande del país y en lo que sigue lo compararemos sistemáticamente con otros dos estados: Minas Gerais, que es el segundo estado en población y tipifica el sistema de "cooptación" y el estado de Guanabara, que incluye la ciudad de Río de Janeiro, que fue la capital del país hasta 1960, cuando se inauguró Brasilia. El cuadro Nº 1 da algunas cifras generales que ayudan a ver las diferencias entre estos estados, comparados con el resto del país. Datos sobre urbanización, ingresos e industrialización son, como es sabido, correlacionados con los indicadores corrientes de modernización, en términos de educación, exposición a los medios de comunicación de masas y bienestar general.

II. Cooptación y representación política en Brasil

No intentaré deducir los conceptos de "cooptación" y "representación" de los datos que presentaré, sino más bien mostrar como esta conceptualización ayuda a entender sus formas, de otra manera irreconocibles. Es necesario, por lo tanto, dar un breve resumen de lo que significa para mí estos términos y como veo su uso en el contexto brasileño [2].

Hay muchos senderos para llegar a estos conceptos. Una posibilidad es empezar desde la tentativa de S. M. Lipset y S. Rokkan de usar las categorías funcionales de Parsons para el análisis de los sistemas de partidos europeos [3]. Parsons, como es sabido, propone la división analítica de los sistemas sociales

[2] Un desarrollo más detallado sobre estos conceptos se encuentra en el artículo de *Dados* 7, 1970.

[3] Cf. S. M. Lipset y S. Rokkan, "Cleavage Structures, Party Sistems and Voter Alignments" en *Party Sistems and Voter Alignments*, Free Press, New York, 1967. Otro camino lo sugiere Reinhard Bendix en "Social Stratification and the Polital Community" en R. Bendix y S. M. Lipset, *Class, Status and Power*, 2ª ed., Free Press, New York, 1966. Aunque más difícil, no es imposible hacer derivar estas categorías de la tradición Marxista donde el descubrimiento de los *Grúnduisse* de Marx llevó a un renacimiento del concepto de "modo de producción asiático" y dio nueva legitimidad para el análisis de la estructura del Estado como una variable relativamente autónoma.

en cuatro funciones más generales, A-G-I-L, que tienden a constituirse en subsistemas cuando lo que se estudia son sociedades complejas. Los subsistemas son el económico (que realiza las funciones de *adaptación* al medio ambiente- "*A*daptación"), el político (que realiza las funciones de conducción del sistema a sus fines explícitos - "*G*oal Achievement") el de participación social (que realiza la función de integración y articulación de intereses - "*I*ntegration") y el cultural (que realiza las funciones de manutención y transmisión de normas y valores - "pattern maintenance", o "*L*atency"). El estudio de Lipset y Rokkan se refiere a la estructuración interna del subsistema de integración política, que es el de participación en términos de los clivajes internos a este subsistema.

Los autores se refieren a dos líneas principales de clivaje político, una a lo largo del eje adaptación-integración (clivaje de tipo funcional, o de clases) y otro a lo largo del eje gobierno-cultura (clivajes de tipo centro-periferia).

Sin disminuir la importancia de la conceptualización de Lipset-Rokkan, lo que tratamos de hacer es pensar cada uno de los cuatro subsistemas como caracterizando un tipo determinado de proceso de cambio, y el problema fundamental en el estudio de los sistemas de participación política es poder evaluar en que medida lo que pasa en el subsistema integrativo, o de participación, es función de cambios en los demás.

Cambios en *A* pueden ser considerados como cambios en el proceso de desarrollo económico, cambios en *G* como un proceso de transformación y crecimiento de la estructura estatal, cambios en *L* como transformaciones en los valores y motivación de la sociedad (que generalmente se miden en términos de cambios en proporción de urbanización y educación, y se analizan como un proceso de "modernización"), y finalmente cambios en *I* como esencialmente aquellos relacionados a las transformaciones en la estructura de la participación política y social.

Básicamente esto significa que el sistema de participación política se ve como una variable interveniente entre el Estado y los procesos de desarrollo económico y modernización, lo que nos da cuatro tipos de participación de acuerdo al proceso dominante.

Es necesario, para aquellos que están familiarizados con algunos hechos de la política brasileña, decir algunas palabras acerca de como los partidos políticos y los movimientos se pueden describir en términos de esta división, agregando una segunda dimensión, que distingue entre aquellas orientadas hacia la expansión del sistema político (que corresponde en algo al concepto de "izquierda") y aquellas orientadas hacia su manutención o restricción ("centro" y "derecha"). El cuadro 3 nos da una visión general y el lector puede omitir el resto de esta sección si no le interesa la interpretación de los hechos históricos brasileños.

La consideración de la estructura estatal como una variable independiente es algo esencial en el análisis de la política brasileña, que sin embargo frecuentemente se deja de lado. Esto lo he dicho en otros trabajos y ahora sólo daré algunas características muy generales de la historia brasileña que

CUADRO 2

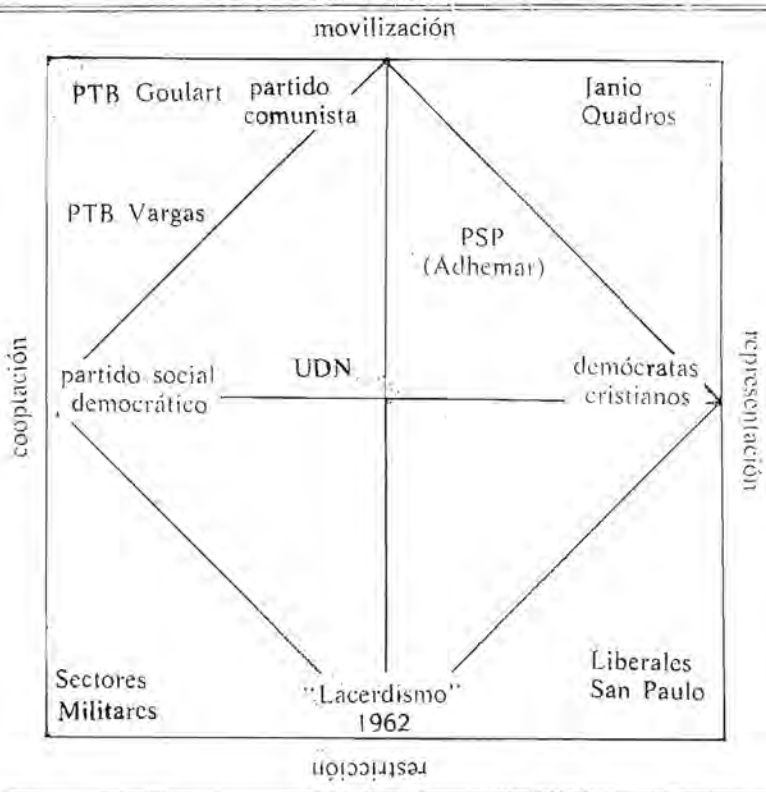
COOPTACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA: UN MARCO CONCEPTUAL

Proceso Dominante (A, G, L)	*Proceso Dependiente (A, G, L)*	*Estructura Política interviniente (I)*
A - Crecimiento Económico.	G - Crecimiento y diferenciación del Estado.	I - Representación política, sistemas partidarios de tipo Europeo.
G - Crecimiento y diferenciación del Estado.	A - Crecimiento económico.	I - Cooptación política: partidos políticos gubernamentales o sistemas de partido único.
L - Modernización y secularización de valores (urbanización)	G - Crecimiento y diferenciación del Estado.	I - Movimientos colectivos a través de vilización autónoma; populismo carismático.
G - Crecimiento y diferenciación del Estado.	L - modernización y secularización de valores (urbanización)	I - Movimientos colectivos por movilización inducida; nacionalismo y populismo paternalista.

fundamenta esta afirmación. Es importante saber que la estructura política brasileña es la herencia histórica de la administración colonial portuguesa, y que esto se acentuó con la llegada de la familia portuguesa a Brasil en 1808 a raíz de la ocupación de Portugal por Bonaparte. La independencia formal en 1822 fue una consecuencia del intento de los portugueses de devolver a Brasil a la dependencia colonial y encabezó el nuevo gobierno brasileño el hijo del rey de Portugal. En los comienzos del Brasil independiente la división política fue entre los portugueses y la aristocracia criolla y se expresó en términos de centralización vs. descentralización del sistema político. El resultado final fue el dominio de las tendencias de centralización; y la existencia de una enorme y bien instalada estructura gubernamental ayuda a explicar tanto la estabilidad política como la integridad geográfica del Brasil en el siglo XIX. La peculiaridad de esta situación llega a ser muy clara cuando comparamos Brasil con Argentina y vemos como la separación de Perú liberó a Argentina de los costos y beneficios de una inmensa y costosa burocracia gubernamental. El empuje de la "generación de los 80" de Argentina hacia el crecimiento económico tiene su contrapartida en Brasil en los esfuerzos de los cultivadores de café en San Pablo para traer inmigrantes europeos, introducir formas moder-

CUADRO 3

PARTIDOS Y GRUPOS POLÍTICOS EN BRASIL: COOPTACIÓN Y MOVILIZACIÓN



nas de trabajo asalariado en las plantaciones e iniciar a comienzos del siglo XX. una agresiva política de valoración de precios internacionales de su producto. En Argentina las fuerzas económicas y sociales que emergían pudieron organizar y dirigir el estado de acuerdo a sus intereses, pero en Brasil la estructura gubernamental preexistente, fue desde el punto de vista de esta economía emergente un peso muerto contra el cual se tuvo que luchar [4]. El comienzo de la Primera República significó un grado relativamente alto de descentralización y autonomía local para los Estados. En 1930 se instauró un nuevo

[4] Para un resumen en inglés de la expansión Paulista a finales de los 90s ver Richard M. Morse, *From community to Metropolis, a Biography of São Paulo, Brasil*. University of Florida Press, Gainsville, 1958, capítulo 14. Para una detallada y antigua versión, of. Alfredo Ellis Jr. A *Evoluãço da Economia Paulista e suas Causas*, Brasiliana, vol. 90, 1937. Para Argentina en el mismo periodo ver Oscar Cornblit, Ezequiel Gallo y Alfredo A. O'Connell, "La Generación del 80 y su proyecto: antecedentes y consecuencias", en Torcuato S. Di Tella y otros, *Argentina, Sociedad de Masas*, Buenos Aires, Eudeba, 1965.

gobierno fuerte, y en 1932 San Pablo fue el escenario de una sublevación masiva contra la intervención federal, sublevación que fue derrotada. Desde esa época en adelante la gran paradoja de la política brasileña se hace progresivamente más clara. San Pablo fue el beneficiario de una expansión industrial que comenzó en Brasil después de la crisis mundial de 1929, pero esto ocurrió paralelamente con una creciente separación de esa región del centro de la vida política.

El régimen de Vargas, que duró desde 1930 hasta 1945, nació de una división de la alianza entre los estados oligárquicos, que estaba siendo puesta en jaque, por rebeliones de jóvenes oficiales, efervescencia en los centros urbanos y la rigidez añeja de sus líderes. Con el nuevo régimen los jóvenes militares llegaron al poder, pero como líderes de un gobierno civil. Vargas nunca traicionó sus orígenes como hijo político de Borges de Medeiros, líder oligárquico en el Sur, pero la dependencia de las oligarquías locales hacia el gobierno central llegó a ser más fuerte como resultado de su ascendencia. El nuevo régimen se preocupó de la racionalización del Estado, la industrialización y la modernización, y fue capaz de sentir la necesidad de crear las condiciones de absorber políticamente las clases trabajadoras urbanas, que emergían a través del sistema de bienestar social y del aparato sindical creados y dirigidos por el gobierno. El régimen de Vargas cayó en 1945 en la ola de democratizaciones que barrió América latina después de la Segunda Guerra Mundial. Pero en este momento todo ya estaba listo para una resurrección política, la que en verdad ocurrió tan pronto como el juego político se declaró abierto.

Parece acertado caracterizar los dos partidos políticos creados por Vargas en términos de *cooptación*. El primero de estos partidos fue llamado "Partido Social Democrático" (PSD). Estaba formado por los líderes estaduales y locales que habían estado en buenos términos con la dictadura. El término "coronelismo" se usa en la literatura política brasileña para caracterizar un tipo de jefe rural que obtiene su poderío local del acceso al patronazgo a nivel gubernamental y puede llevar los votos locales a su partido [5]. El "coronel" no puede sobrevivir sin el acceso al gobierno y por lo tanto no es sorprendente que el partido que juntó a estos líderes llegara a ser el más grande del país. Una estructura similar de *cooptación* se desarrolló en las áreas urbanas, a través del "Partido Laborista" (PTB) al cual Vargas mismo estaba afiliado. Su instrumento de control político era el Ministerio del Trabajo y los sindicatos que eran financiera y políticamente dependientes del gobierno. El sistema de bienestar social se desarrolló en estrecha integración con el Ministerio del Trabajo y este llegó ser un poderoso instrumento para el patronazgo político. En ambos partidos políticos, el poder electoral de los líderes dependía de su

[5] El análisis clásico del sistema de "coronelismo" en la política brasileña, es el de Víctor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*. Río de Janeiro, 1948. Su principal argumento es que este sistema no es tanto una expresión de fuerza de liderazgo tradicional basado en lazos patrimoniales, familiares y locales como lo es de su debilidad. El "coronel", como jefe local, tiene poco poder, en una economía estancada, sin acceso al gobierno.

acceso a posiciones gobernamentales y a centros de decisión, principalmente aquellos ligados a la distribución de prebendas y privilegios de patronazgo. En este tipo de sistema es imposible que surjan sistemas partidarios bien estructurados que tengan condiciones para controlar a sus miembros, y los principios ideológicos eran obviamente secundarios en relación a la necesidad de obtener y mantener posiciones de influencia, facilidades de acceso y concesiones clientelísticas del gobierno. Sería por supuesto demasiado simple decir que estos eran los únicos objetivos de la política brasileña. A nivel de las decisiones gobernamentales existían metas más o menos definidas de desarrollo económico, eficiencia administrativa y bienestar. Pero estas metas tenían en general pocas y hasta contradictorias relaciones con las estructuras de participación política creadas para cooperar y manejar su respaldo electoral. Sin embargo, tenían, en común estos dos niveles de la política que ambos se manejaban en términos casi estrictamente distribucionistas [6]. La oposición a este sistema provino de diferentes fuentes. Hubo una oposición liberal a Vargas, que combinó la clase media urbana con miembros del liderazgo local rural que perdieron su acceso a los centros de decisión en el sistema de "coronelismo" [7]. Había miembros de la Armada que eran impacientes e intolerantes con el precio que el gobierno estaba pagando para su mantenimiento por concepto de patronazgo político. Había miembros de las clases trabajadoras que pedían más militancia y compromiso ideológico de los sindicatos y más política en favor de los trabajadores del gobierno central. Había grupos militares, intelectuales y de trabajadores que querían orientar la política externa del país hacia una línea nacionalista.

Es posible resumir todo esto en términos de como el acceso al gobierno era obtenido o buscado. El sistema de cooptación se consideraba ya sea como adecuado, con necesidad de expansión, o de ser reducido y limitado. Lo que todos los sectores políticos, tenían en común, hablando en general, era que su influencia política emanaba ya sea del control de las agencias gubernamentales o del acceso al gobierno para una política de patronazgo, o finalmente de sus demandas de más acceso para algunos grupos y sectores.

[6] El contraste entre estructuras políticas distributivas, por una parte, y estructuras de regulación y redistributivas, por otra, es elaborado para los Estados Unidos por Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". *World Politics* XVI, 4, June 1964, pp. 677-715. Aunque desarrollada a partir de un análisis bastante específico de procesos de toma de decisión en los Estados Unidos, la conceptualización de Lowi de las "arenas de poder" podría ser utilizada con gran provecho para el análisis del funcionamiento de otros sistemas políticos, incluyendo el Brasileño. Y es bastante claro que esta conceptualización permite ir un paso más allá en el análisis de las implicaciones del sistema patrimonialista y de cooptación al nivel de "decisión-making".

[7] Para un análisis y puesta al día de la discusión sobre política local en Brasil ver José Murilo de Varvalho, "Estudos de Poder Local no Brasil". *Revista Brasileira de Estudos Politicos*, 1965, Bolívar Lamounier, "Ideologías Conservadoras e Mudanças Estruturais", Río de Janeiro, *Dados* 5, 1969, y principalmente Antonio Octávio Cintra, *The Integration of the Political Process in Brazil*, texto preliminar mimeografiado por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Minas Gerais, a salir próximamente en Portugués en la *Revista de Administração Pública* de la Fundación Getúlio Vargas.

Pero la vida política no se limita a eso. Cuando un sistema económico es dinámico, y los grupos sociales están organizados y estructurados, se juntan políticamente para ejercer presión sobre las decisiones políticas que tienen que ver con su participación en los bienes de la sociedad, que no son monopolizados patrimonialmente por el gobierno y su burocracia. Esta clase de política es lo que yo llamo "política de representación", y es posible pensar que los regímenes liberales de América del Norte y Europa Occidental son los casos más conocidos, pero no necesariamente los únicos que representan este tipo de participación [8]. La condición esencial para la existencia de este tipo de participación política es que los sectores que participan tengan autonomía organizacional y/o económica, y que sus fines políticos sean derivados de sus intereses de autonomía, independencia y crecimiento y no de intereses en aumentar su dependencia y participación en los beneficios del acceso a posiciones dentro de la burocracia gobernamental. Es bastante claro que este tipo de política se desarrolló en Brasil en el área de San Pablo, pero no en otras áreas. Una forma frecuente era a través de ideologías empresariales de tipo extremadamente liberal, que se oponía en toda forma a cualquier tipo de intervención gobernamental en el sistema partidario, en la economía y en los problemas de bienestar social; otra forma era a través de movimientos sindicales que rechazaban la estructura sindical ministerial y la vinculación entre los sindicatos y el partido laborista, aproximándose más al modelo de las "trade-unions" anglosajonas [9]. Finalmente, en la medida en que el proceso de urbanización y modernización se adelantaba, surgieron movimientos populistas que implicaban un grado menor de articulación y organización en las bases, pero también con una dependencia menos directa hacia los instrumentos de cooptación política popular del gobierno central [10]. Podemos mirar nuevamente al cuadro 3, y tener ahora una idea más clara del panorama político brasileño al aproximarse 1964.

[8] David Apter percibió bien la limitación del modelo occidental de representación política, pero no llegó, aparentemente, a una conceptualización totalmente satisfactoria del tipo de participación que correspondería a los sistemas de tipo jerárquico, en su terminología. Cf. D. Apter, "Notes for a Theory of Non-Democratic Representation", in *Some Conceptual to the Study of Modernization*, Prentice-Hall, Inc., 1968 (también publicado en castellano por *Desarrollo Económico*).

[9] Se puede ver claramente que la cuestión del surgimiento de una política de representación corta a través de los clivajes de clase. Phillipe Schmitter, en su estudio sobre los grupos de interés en Brasil, muestra claramente como ellos tienen una existencia prácticamente limitada al área de San Paulo, pero trata de buscar la explicación de este fenómeno en aspectos de la cultura política brasileña, lo que me parece un callejón sin mucha salida. Helio Jaguaribe, muchos años antes, ya había llamado la atención para el clivaje entre sectores "cartoriales" y los demás, en la política brasileña. El excelente estudio de Phillipe Schmitter está por ser publicado por la Stanford University Press. En relación al análisis de Jaguaribe, Cf. *Desenvolvimento Económico e Desenvolvimento Político*, 1ª edición, ed. Fundo de Cultura, 1962, y la nueva edición de la editora Paz e Terra."

[10] Los mejores análisis publicados del populismo en Brasil, que son posiblemente los de Francisco Weffort, no llegan ofrecer una distinción teóricamente satisfactoria entre el populismo de cooptación, en San Pablo representado por Adhemar de Barros, y el populismo típicamente carismático de Janio Quadros. Cf. F. Weffort, "Raízes Sociais do Populismo Em São Paulo". *Revista Civilização Brasileira*, 1, 2, 1966. "Política

III. La evolución del sistema de electoral: niveles de participación

Podemos pasar ahora al análisis detallado de los datos electorales que caracterizan los 20 años de política representativa en Brasil. La primera característica sobresaliente de la Tercera República fue el aumento sustancial de la concurrencia electoral en comparación con el período anterior a 1930. En general las elecciones presidenciales antes de 1930 tenían candidatos únicos, y la existencia ocasional de más de un candidato no alteraba el cuadro general de baja concurrencia y uni-partidismo al nivel estadual, como se puede ver en el cuadro 4 [11].

Cuadro 4

Elecciones Presidenciales competitivas en la Primera República
(datos incompletos)

	1910	1914	1930
Estados en la oposición	*San Pablo, Bahia, Río de Janeiro*	*Bahía*	*Minas Gerais, Paraiba, Río Grande do Sul*
% de los votos para el candidato ganador en en los estados en que ganaron (promedio)	89,5 (16 Estados)	95,6 (10 Estados)	85,4 (9 Estados)
% de votos para el candidato perder en los Estados que ganaron (promedio)	73,7 (Bahía y S. Pablo)	62,1 (Bahía)	84,8
% de votantes sobre población total	1,64 %	2,14 %	5,10 %

Fuente: vea nota 12.

de Massas", en Octavio Ianni y otros, *Política e Revolução Social no Brasil*. 1965; y "Estado e Massas no Brasil", *Revista Civilização Brasileira*, 1, 7, 1966.

[11] Lo que sigue es una primera aproximación al análisis sistemático de la política electoral brasileña en términos de diferenciaciones e influencias regionales y locales. Este análisis se limita a los estados más grandes del país, San Paulo y Minas, y la ciudad-estado de Río de Janeiro, Guanabara, que son comparados sistemáticamente al país como un todo. Un análisis extensivo para todos los Estados Brasileños está siendo hecho actualmente, con una metodología más elaborada. Para una metodología sofisticada para este tipo de análisis, vea los trabajos de Donald S. Stokes, "A Variance Components Model of Political Effects", en The Arnold Foundation, *Mathematical Applications in Political Science*, Dallas, Texas, 1965, y "The Nationalization of Electoral Forces", en W. N. Chambers y W. D. Burnham, *The American Party Systems*, New York, Oxford University Press, 1967.

El año 1910 presenció la primera elección competitiva de la República con una concurrencia de alrededor de 1,6 % de la población total. En 1914 la tasa fue de un 2,14 pero en 1926 (que no se muestra en el cuadro) hubo un candidato único y la cifra de concurrencia bajó a 2,06. Sólo en 1930, al borde de la revolución de Vargas, la participación se elevó por sobre el 5 %. Esta fue la primera emergencia de competición intra-estado, y en la ciudad de Río de Janeiro, el candidato vencedor recibió sólo el 51 % de los votos. La regla general fue, sin embargo, que los Estados tenían sistemas de partido único, y las divisiones políticas, si habían, no cruzaban los límites del Estado. Alrededor de 1945, sin embargo, el número de votantes se habían elevado a 13,4 % de la población total y continuó creciendo constantemente hasta un 20 % en los inicios de los años 60 [12].

CUADRO 5

BRASIL. DATOS DE CONCURRENCIA ELECTORAL PARA 1945-66: ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Años	Población total (1.000) (1)	% de votantes registrados / población	% de votantes efectivos / población	Votantes efectivos / registrados	% de votos nulos y blancos/votos	
					elecciones presidenciales	Cámara de Diputados
1945	46,069	16,2	13,4	83,1	2,3	3,2
1950	48,227	16,0	11,3	72,1	4,4	7,0
1954	57,226	26,4	15,9	65,5		6,6
1955	58,663	25,9	15,5	59,7	10,7	
1958	63,102	21,8 (2)	20,1	92,0 (2)		9,2
1960	69,720	22,1	18,0	81,0	7,2	
1962	74,096	25,0	19,9	79,6		17,8
1966	83,890	26,6	20,6	77,4		21,1

Fuentes: Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, *Dados Estatísticos*, 6 volumes, 1964. Datos para 1966 son del IBGE, Anuário Estatístico, 1969.

(1) Los datos de población son de los censos de 1950 y 1960, y proyecciones para los demás años. Los datos de 1962 y 1966 deberían ser más bajos si se tomaran en cuenta la reducción de la tasa de crecimiento demográfico de 3.5 a 2.6 o 2.7, revelada por los resultados preliminares del censo de 1970.

(2) La caída en el número de registros y el aumento de la tasa de votantes efectivos se debe a la renovación de las listas.

Estas cifras de asistencia electoral deben considerarse tomando en cuenta la exención de los analfabetos (alrededor de un 50 % de la población) y la estructura de la población por edad (alrededor de un 50 % bajo los 18 años).

[12] Cifras reunidas por Celina Moreira Branco, Lucia Lippi Oliveira y María Aparecida Hime, "Comunidade Política às Vesperas da Revolução de 30" *Dados*, 7, 1970.

Ya que el registro y voto es obligatorio, la abstención o falta de registro puede crear todo tipo de dificultades en los procedimientos legales y burocráticos de la ciudadanía. Se espera, por lo tanto, que la concurrencia crezca con el aumento de la urbanización y educación, y la proporción de votantes efectivos en relación a los votantes registrados sea poco más que un indicador de la puesta al día de las listas electorales. Las variaciones en estos datos tienden en general a darse a plazo más o menos largo, y miden no tanto las disposiciones subjetivas de votar cuanto la extensión general del sistema político de participación. Esto mismo no es verdad, sin embargo, para los votos nulos y blancos que son una indicación clara de desinterés, desinformación o descontento político. El aumento de 2,3 % al 21,1 % de estos votos invalidados es la primera indicación del fracaso progresivo del sistema político para corresponder a los valores y aspiraciones del elector.

El análisis se hace aún más claro si comenzamos a comparar los Estados de San Paulo, Minas Gerais y Guanabara (ciudad de Río de Janeiro) con las cifras globales para Brasil, en los cuadros 6, 7 y 8.

CUADRO 6

BRASIL, VOTANTES EFECTIVOS COMO PROMEDIO DE LA POBLACIÓN TOTAL (BRASIL = 100)

Años	*San Pablo*	*Guanabara (Ciudad de Rio)*	*Minas Gerais*	*Brasil* (100)
1945	128	175	105	13,4
1950	103	161	108	15,9
1954	121	170	120	15,9
1955	122	162	102	15,5
1958	121	152	108	20,1
1960	132	172	99	18,0
1962	122	149	103	19,4
1966	153	187	135	20,6

Fuente: Cuadro 5.

El cuadro 6 indica una gran variación en el número relativo de votantes, tanto entre los Estados cuanto a través del tiempo. Las diferencias entre los Estados no son realmente sorprendentes si tenemos presente los diferentes niveles de educación y urbanización entre ellos. Las variaciones en el tiempo, sin embargo, tienen mucho más interés. La tendencia general es de un aumento relativamente mayor de comparecimiento en los Estados económicamente más desarrollados y adonde el nivel educacional sube con más velocidad. La excepción a esta regla es Minas Gerais, que tuvo en 1966 un nivel de vota-

ción 35 % arriba del total nacional. El sentido de esta desviación lo encontraremos más adelante.

Los datos relativos a votos nulos y en blanco revelan un crecimiento a través del tiempo que fue mucho más rápido que el crecimiento de votantes. Este hecho es conocido, y suele ser interpretado en términos de que el crecimiento del número de votantes implica la incorporación de grupos marginales y desposeídos al sistema electoral, y que estos grupos suelen comportarse políticamente de forma más anómica [18]. En el caso de Brasil, sin embargo, en que existe un empadronamiento electoral obligatorio, esta interpretación puede no aplicarse del todo. El aumento del número de votantes se explica por una mejora en el control de la obligación de votar, y el aumento en el número de votos en blanco y nulos parece indicar el creciente descontento de los sectores más modernos de la sociedad hacia un sistema político basado en la cooptación de votos rurales, paternalismo urbano y patronaje.

CUADRO 7

VOTOS NO VÁLIDOS (BLANCOS Y NULOS), ELECCIONES PRESIDENCIALES (BRASIL = 100)

	San Paulo	*Guanabara (Ciudad de Río)*	*Minas Gerais*	*Brasil* (= 100)
1945	130	57	57	2,3
1950	95	104	105	4,4
1955	117	35	107	10,7
1960	71	61	139	7,2

Fuente: Véase Cuadro 5.

Una mirada a las correlaciones de rango entre los datos de las tablas 7 y 8, en los cuadros 9 y 10, confirman esta interpretación. Guanabara es el estado más urbanizado y de niveles más altos de educación, y es también el que da la pauta nacional de crecimiento de votos invalidades, seguida de San Paulo y Minas Gerais, para las elecciones parlamentarias. Si volvemos a mirar el cuadro 6 podemos observar que la concurrencia electoral en Minas es bastante estable a un nivel relativamente bajo, lo que difine este Estado en una posición marginal en relación a los cambios nacionales liderados por Guanabara.

[18] Cf. principalmente Angus Campbell, "Surge and Decline: A Study of Electoral Change", *Public Opinion Quarterly*. Otoño de 1960, republicado en A. Campbell, P. Converse, W. E. Miller y D. E. Stokes, *Elections and the Political Order*, New York, Willey, pp. 40-62.

CUADRO 8

VOTOS NO VÁLIDOS (BLANCOS Y NULOS), ELECCIONES PARLAMENTARIAS (BRASIL = 100)

	San Paulo	*Guanabara (ciudad de Río)*	*Minas Gerais*	*Brasil (= 100)*
1945	122	47	63	3,2
1950	134	77	103	7,0
1954	115	70	103	6,6
1958	189	75	103	9,2
1962	168	88	85	17,8
1966	168	82	82	21,1

Fuente: Véase Cuadro 5.

CUADRO 9

VOTOS NO VÁLIDOS (BLANCOS Y NULOS), ELECCIONES PARLAMENTARIAS: CORRELACIONES DE ORDEN

	San Paulo	*Guanabara*	*Minas Gerais*	*Brasil*
San Paulo	——	.53	.18	.59
Guanabara	.53	——	.08	.98
Minas Gerais	.18	.08	——	.04
Brasil	.59	.98	.04	——

El modelo explicativo que se aplica al cuadro 9 corresponde al de un crecimiento progresivo del subsistema *L* en el esquema parsoniano, o sea, de modernización en términos de urbanización y educación, llevando a una desestructuración progresiva del subsistema integrativo de participación política [14]. Este modelo explicativo se aplica perfectamente bien a las elecciones del Congreso, pero no tiene aplicación a las elecciones presidenciales:

[14] Datos sobre alfabetización de los estados brasileños del censo de 1960 no fueron publicados, y las estimativas para 1970 son solamente globales. En 1950, sin embargo, la ciudad de Río de Janeiro presentaba un porcentaje de 71,2 % de alfabetizados, seguido de San Paulo (50,6 %) y Minas Gerais (31,2 %). Esta secuencia corresponde exactamente a la secuencia de las correlaciones en la última línea del cuadro 9. El porcentaje total para Brasil era entonces del 35,6 %. No hay razones para suponer que este ordenamiento haya cambiado desde entonces.

CUADRO 10

VOTOS NO VÁLIDOS (BLANCOS Y NULOS), ELECCIONES PRESIDENCIALES: CORRELACIONES DE ORDEN

	San Paulo	*Guanabara*	*Minas Gerais*	*Brasil*
San Paulo	——	—.06	—.80	—.40
Guanabara	—.60	——	.00	—.40
Minas Gerais	—.80	.00	——	.80
Brasil	—.40	.40	.80	——

Las variaciones en los votos no válidos para las elecciones presidenciales siguen una pauta distinta, que solamente se hace comprensible si aceptamos que el nivel del Ejecutivo está menos expuesto a los factores que influyen al sector más "represntativo" del sistema, o sea, el legislativo. Los clivajes a nivel del ejecutivo, y las variaciones regionales en términos de interés por estas elecciones, dependen fundamentalmente de los clivajes en términos del sistema de cooptación política. Esto podemos ver con más claridad si pasamos al análisis del contenido de los votos en estas elecciones.

V. LA EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE VOTACIÓN: CLIVAJES

El cuadro 11 da una primera visión de la división política a nivel presidencial. La alianza entre los partidos de Vargas, PSD-PTB, ganó todas las elecciones, excepto en 1960. Sólo en 1950 hubo una división en la alianza, debido a una acción personal de Vargas que impuso su nombre y no fue aceptado por el liderazgo político del PSD (las cifras entre paréntesis para 1950 corresponden a los votos dados a Cristiano Machado, el candidato del PSD). La victoria de Vargas en 1950 es una indicación no sólo de su carisma personal sino también de su manejo directo de la clientela política por sobre el liderazgo de su principal partido. Su mayor fuente de apoyo era, sin embargo, urbana y popular. La división dentro del PSD en Minas Gerais dio un 32 % de los votos a Vargas y es un reflejo de la sociedad predominantemente rural, y de la estructura política dependiente de este estado. Era bastante claro que la lealtad del PSD a Vargas se debió menos a preferencias ideológicas que a la necesidad de mantenerse junto a la fuente de poder.

La participación de San Pablo en la alianza se hizo a través de la persona de Adhemar de Barros, antiguo guardián de Vargas en el estado. En 1950 Barros se sintió lo suficientemente fuerte como para crear su propio partido político, el PSP, y en 1955 y 1960 fue un candidato independiente para la presidencia, llevando a Río y a San Pablo en 1955, pero obteniendo sólo alrededor del 25 % de los votos nacionales. Es muy evidente que Barros fue siempre un candidato regional que no encajó dentro de la división nacional entre PSD, PTB y UDN.

CUADRO 11

BRASIL, ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1945-60. PORCENTAJES DE VOTOS VÁLIDOS

	Votos para los candidatos del PSD-PTB		*Para los candidatos de la UDN*	*Para los candidatos del PSP*	*Otros*
Brasil					
1945 (Gen. Dutra)	55,3		34,7	——	9,9
1950 (G. Vargas)	70,3	(21,5)	29,6	——	
1955 (Kubitscheck)	35,8		30,3	25,7	8,2
1960 (J. Quadros)	32,9		48,2	18,8	——
San Paulo					
1945	57,7		27,9	——	14,4
1950	65,0	(10,6)	25,0	——	——
1955	12,7		33,0	45,8	8,4
1960	15,3		55,0	29,6	——
Minas Gerais					
1945	57,3		40,6	——	2,1
1950	65,2	(32,3)	34,8	——	——
1955	58,6		23,3	11,5	6,5
1960	43,7		44,5	11,8	——
Guanabra					
1945	33,9		37,5	——	28,6
1950	60,5	(5,1)	29,5	——	——
1955	29,5		25,9	39,4	5,2
1960	28,3		47,2	24,5	——

Fuente: Calculado de Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, *Dados Estatísticos*, 1964.

La elección de 1960 fue la primera y única victoria de San Pablo, con Janio Quadros. Quadros surgió sin el apoyo de una estructura de partido, y escaló paso a paso del gobierno local de la ciudad de San Pablo a la Presidencia. Su atracción era personal, su plataforma: la honestidad y la severidad; su figura personal era desgreñada y estaba en contradicción con la escoba que era su símbolo electoral. Al pasar de la política local a la nacional se presentó a través de la UDN, aunque tuviera poco en común con este partido. Fue capaz de ganarse la oposición de casi todos mientras estuvo en el gobierno y renunció después de ocho meses, dejando al país en una crisis política de la cual no se recobraría.

La elección de Quadros no significó que la división entre los sistemas de cooptación versus de representación se inclinaran hacia San Pablo, sino más bien, que habría sido reemplazada por una nueva división entre las tendencias hacia la expansión vs. las tendencias hacia la restricción del sistema político. La votación para el Vicepresidente se hizo independientemente y João Goulart, el candidato a Vicepresidente de la coalición PSD-PBT, derrotó a su oponente, quien se identificaba claramente como un hombre del UDN. El candidato presidencial del PSD-PTB era un general que se indentificaba con los grupos nacionalistas de izquierda y su aceptación por el PSD fue un indicativo de la inhabilidad del partido para producir un candidato vencedor. El general Lott fue un perdedor en muchos sentidos. Su posición sorprendentemente alta en el estado de Minas Gerais es realmente una indicación de la dificultad del PSD para actuar independientemente de las determinaciones oficiales que emanaban del gobierno central.

El resquebrajamiento de la hegemonía PSD-PTB se puede analizar mejor a través del cuadro 12, donde se presentan los datos de las elecciones del Congreso. El PSD nunca dejó de ser el partido más grande, pero su tamaño relativo decayó a medida que pasó el tiempo. Las alianzas y coaliciones de todo tipo tendieron a absorber hasta un 50 % de los votos congresistas. Un análisis de estas coaliciones tiene que ser hecho todavía, pero el cuadro 13 presenta las cifras sobre coaliciones y un intento de colocar bajo ellas, el mayor partido dominante de los tres estados de San Pablo, Minas Gerais y Guanabara. Este intento es provisional, por supuesto, y debería estar apoyado por un análisis detallado de los procesos políticos en cada estado, lo que no se podría hacer aquí. Es suficiente hacer notar cómo los tres partidos del sistema de cooptación desaparecieron completamente de San Pablo en 1962 como entidades políticas independientes.

CUADRO 12

ELECCIONES PARLAMENTARIAS, VOTOS PARTIDARIOS Y VOTOS PARA COALICIONES - 1945 - 1962. DATOS PORCENTUALES

	PSD	*PTB*	*UDN*	*PSP*	*Otros*	*alianzas y coaliciones*
1945	44,0	10,5	27,4	——	22,1	——
1950	27,0	16,4	17,0	7,3	12,1	20,2
1954	23,1	15,6	14,3	9,3	10,7	27,0
1958	19,9	15,9	14,3	2,5	11,5	35,9
1962	18,3	14,2	13,2	1,0	5,0	48,3

Fuente: Calculado de Brasil, Tribunal Superior Electoral, *Dados Estatísticos*, vol. 6, 1964.

La desaparición de los tres grandes partidos políticos nacionales en San Pablo fue seguida no por un aumento del regionalismo político sino, paradojalmente, por una nacionalización progresiva de la política del estado. Si observamos las alianzas Congresistas del estado, notaremos que en la elección de 1950 el PSP entró en alianza con el PSD aun cuando el anterior era claramente dominante (411.510 votos para el Congreso del estado, contra 181.700 para el PSD). En 1962, la alianza PSD-PSP siguió perdiendo el liderazgo frente a una alianza entre dos partidos regionales (Democratacristianos y MTR). La alianza también se benefició de la herencia política de Janio Quadros en el Estado. En Río el partido Laborista entró en alianza con los socialistas y recibió el apoyo del ilegal pero activo Partido Comunista. Sólo en Minas Gerais, la configuración partidaria permaneció notablmente estable, dándose una coalición del pequeño PTB con el aun más pequeño PSP en el estado.

CUADRO 13

ELECCIONES PARLAMENTARIAS, VOTOS PARTIDARIOS: TRES ESTADOS, 1965-62

	PSD	*PTB*	*UDN*	*PSP*	*Otros*	*alianzas y coaliciones*
Guanabara (Ciudad de Río de Janeiro)						
1945	17,5	26,9	23,1	2,3	30,2	——
1950	14,0	39,8	17,9	7,2	21,1	——
1954	10,3	29,5	(32,9)	11,1	16,2	35,0
1958	(14,8)	28,7	33,8	20,6	2,1	14,8
1962	(13,9)	(49,8)	30,0	——	6,3	63,7
Minas Gerais						
1945	47,0	7,2	22,2	——	23,6	——
1950	38,7	12,9	29,3	3,1	16,0	——
1954	44,9	12,5	25,1	4,5	13,0	——
1958	43,0	12,3	19,9	3,6	12,2	——
1962	42,6	(15,4)	31,3	——	10,7	15,4
San Paulo						
1945	36,0	17,9	21,5	5,5	19,1	——
1950	15,3	20,9	13,1	29,2	21,5	——
1954	29,4	17,2	8,7	24,5	20,2	——
1958	——	10,7	9,7	(38,5)	41,1	62,0
1962	——	(15,1)	——	(28,2)	56,7	89,3

Fuente: Calculado de Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, *Dados Estatísticos*, vol. 6, 1964. Datos entre paréntesis corresponden a votos dados a alianzas (vea el texto para explicaciones adicionales).

La elección al Congreso de 1962 se caracterizó tanto en Río como en San Pablo por la presencia de candidatos fuertes que concentraron los votos. Leonel Brizola, de la alianza PTB-PSB(concentró el 62,8 % de los votos de sus inscriptos, mientras que Amaral Netto, de la UDN, obtuvo un 47,5 % de los votos de su partido. Emilio Carlos, en San Pablo, obtuvo el 44 % de los votos de su alianza PTN-MTR. En Minas Gerais, sin embargo, el candidato más popular, Sebasitão Pais de Almeida del PSD, obtuvo sólo 80 mil votos (contra 269 mil para Brizola, 123 mil para Amaral Netto, y 154 mil para Emilio Carlos) incluyendo sólo el 10,6 % de los votos de su partido. La concentración de votos en las elecciones Legislativas es un signo de la polarización ideológica que tuvo lugar en los centros urbanos, pero que en Minas Gerais estuvo característicamente ausente. La representación parlamentaria era proporcional a la población del estado, pero votaban solamente los alfabetizados. Esto añadía fuerza a estados como Minas Gerais que estaba poco afectada por el aumento de la movilización política que llegó a ser la característica de Río, San Pablo y algunos otros grandes centros como Recife y Porto Alegre. Empezó a desarrollarse así un distanciamiento entre la política que conducía a los puestos ejecutivos y la política conducente a las elecciones para el Congreso. El último de los procesos permaneción más estable y absorbió mucho de los afectos de movilización, mientras que el anterior estuvo mucho más expuesto a estos afectos. La coalición PSD-PTB fue aceptable para las fuerzas armadas y para los sectores conservadores mientras que el PSD tenía la dirección, pero cuando Goulart tuvo que reemplazar a Quadros, estalló la crisis. Singularmente, la primera solución fue forzar un sitema parlamentario que quitaría los poderes al presidente. Esto se hizo en 1961, pero Goulart fue lo suficientemente fuerte para llamar a un plebiscito nacional que le restituyó sus poderes constitucionales completos en 1963. Después de esto la crisis fue irrevocable, y condujo a su derrocamiento en 1964.

V. Conclusiones

Si se quiere resumir el cambio de los modelos de votación desde 1945 a 1964, los siguientes rasgos parecen ser los más relevantes:

a) Dos líneas de división definieron el sistema político en 1945. Una era delimitada regionalmente, y correspondía al clivaje entre los sistemas de coptación y de representación. La otra existía dentro de cada uno de estos sistema, y correspondía gruesamente a la polarización PTZ (izquierda)-UDN (derecha) dentro del sistema de cooptación. En San Pablo, adonde el sistema de coptación estaban menos presente, la izquierda era representada en 1945 por el Partido Comunista (que obtuvo casi el 20 % de los votos del Congreso en este estado, pero sólo el 8,2 % de los votos nacionales, y fue declarado ilegal en 1947). El centro y la derecha nunca adquirieron una configuración definida de partido en el Estado.

b) Con el pasar del tiempo los niveles de educación, urbanización e industrialización aumentaron, y el sistema de cooptación empezó a vacilar. La

alienación política, como lo indicaron los votos invalidados, aumentó, y esto fue singularmente agudo en el área de San Pablo.

c) La entrada de San Pablo como un agente independiente, en la política nacional fue primero en términos de política representativa de un carácter restrictivo o estabilizador, pero adquirió casi inmediatamente una connotación de movilización. Análisis de grupos de intereses, los sindicatos y aun del sistema educacional en el área de San Pablo indican las bases para la representación política pero su enajenación de la política nacional parece haber llevado a que nunca se haya alcanzado la forma de partidos políticos articulados. El PSP empezó desde el principio a usar recursos de movilización y usó la cooptación política tanto como le fue posible a nivel estatal.

d) La victoria de Janio Quadros (UDN - San Pablo) y Goulart (PTB) para la presidencia y vice-presidencia en 1960 tuvo dos consecuencias esenciales. Primero significó que la política llegó a ser nacional, y el aislamiento político de San Pablo tuvo que terminar. Segundo, y quizás más importante, que el camino hacia la nacionalización de la política se hizo a través del aumento de la movilización política y el surgimiento de divisiones claramente ideológicas a nivel nacional. Minas Gerais, que caracterizaba el perfil político del país para las elecciones parlamentarias y presidenciales hasta 1954, perdió su lugar frente a Guanabara, que impuso el modelo para las elecciones presidenciales de 1960.

CUADRO 14

ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 1966

	San Paulo	*Minas*	*Guanabara*	*Brasil*
ARENA (Gobierno)	34,6	63,6	20,4	50,5
MDB (Oposición)	30,0	19,0	54,2	28,4
Blancos y nulos	35,4	17,4	25,4	21,1
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1969

Si el equilibrio de fuerzas era adecuado para un sistema político basado en el sufragio limitado, la cooptación de líderes políticos y el aislamiento electoral de los centros económicos, no pudo mantenerse cuando aumentó la movilización y la política se hizo nacional. La cooptación política a través de la

movilización de los centros urbanos demandaba un tipo de sistema de movilización que carecía tanto de apoyo organizativo como respaldo económico, militar e internacional. La alternativa fue restringir los niveles de participación política e imponer la reintroducción de la cooptación de tipo restrictivo. El nuevo arreglo después de 1964 fue aumentar el poder del Ejecutivo pero al mismo tiempo canalizar la participación política a través de un sistema bipartidista en la Legislatura. Vale la pena hacer notar que esta fórmula fue aceptable para el PSD, el que podría así continuar la política de patronazgo a nivel local mientras contara con un Ejecutivo fuerte para restringir los intentos de movilización política.

La política regional aparentemente desapareció con el nuevo sistema bipartidista. Sin embargo los altos niveles de participación del tiempo de las elecciones de Quadros en San Pablo también decayeron y lo mismo sucedió en Guanabara. Con la restricción de la movilización, la alienación política aumentó y el Congreso entró en una carrera cuesta abajo que terminó con su completa subordinación al Ejecutivo. Se instauró un nuevo tipo de sistema de cooptación basado en un mandato técnico y militar, y el sistema político llegó a un nivel de casi completa clausura.

Si el análisis hasta aquí es correcto, algunas conclusiones se imponen. Se hace evidente que el proceso político en un país subdesarrollado como Brasil no se puede entender en términos de variables más o menos explícitas como "moderno" y "tradicional" o rural-urbano. Brasil comparte con el resto de América latina una notable falta de partidos agrarios y esta es una fuerte indicación de que la división política no se hace en función de la línea urbano-rural. Lo más cercano a un partido rural en Brasil fue el PSD, pero su fuerza no yacía en el campo sino en el control y explotación de una inmensa y compleja estructura gubernamental. Sería erróneo pensar que esta estructura era "tradicional". Desde los tiempos del Imperio en el siglo XIX, el gobierno central de Brasil fue un agente de modernización. Aun después de 1930 tenía una política muy clara del crecimiento económico y la racionalización burocrática, que no abandonó. Ciertamente la eficiencia tendió a ser baja, pero ésta nunca fue la meta principal de un estado fuertemente patrimonialista y socialmente conservador.

La otra conclusión que se impone es que el proceso interno brasileño no puede ser explicado simplemente en términos de su inserción en un contexto internacional de dependencia. Los factores externos son obviamente muy importantes en el sentido que ellos dan los límites a las alternativas que están abiertas para el país, pero no son suficientes para explicar los cambios que condujeron hasta la configuración política presente del país.

Podemos ahora volver a la pregunta del principio: ¿Qué clase de apertura política es posible en Brasil? Ciertamente podemos decir que la política de cooptación con participación limitada ya no parece posible en un régimen no-coercitivo. Cuando el estado se racionaliza para manejar las presiones del subdesarrollo en un contexto de explosión demográfica y aspiraciones crecientes, la política distribucionista pura y simple da lugar a una "política de

parches" que conduce rápidamente a la crisis [15]. Carreras políticas que antes se hacían por la distribución de recursos gubernamentales a clientelas políticas son destruidas: este tipo de habilidad política deja de ser considerada una calidad y pasa a ser vista como una forma de corrupción. Pero en este tipo de corrupción se basaba mucho del antiguo sistema, y las nuevas elecciones brasileñas de 1970 indican el fin de su vieja clase política [16]. Esta liquidación de la clase política se hace, en parte, por el nuevo régimen, a través de sanciones directas e indirectas. Ella muere también de inanición, por su falta de función en un contexto polarizado entre una administración centralizada, autoritaria y en proceso de racionalización, por un lado, y un esfuerzo esporádico de movilización política por otro.

Las salidas de representación limitada son aun más limitadas. La revolución de 1932 en San Pablo fue probablemente el punto alto de los intentos para establecer una fuerza política autónoma vis-a-vis con el sistema de cooptación. En San Pablo después de 1945 este tipo de política condujo más al aislamiento político que a una estructura y organización partidaria propia, y cuando San Pablo surgió nuevamente en la escena política nacional fue en términos de movilización carismática y participación extendida. En la medida que el gobierno extiende su control del sistema económico y aumenta su papel de empresario, como también su participación en todos los sectores de la vida del país, se hace difícil imaginarse la posibilidad de un sistema político abierto basado en la política representativa dentro de un futuro previsible.

Las posibilidades restantes son que la apertura política no ocurra o que ocurra con participación expansiva, ya sea bajo la forma de representación o cooptación. No hay razón para suponer que el sistema político no pueda permanecer cerrado y muy restringido por un largo período, con algunas oscilaciones. Evidencia dispersa parece indicar que los sectores medios urbanos están dispuestos a aceptar y apoyar un régimen de respaldo militar cerrado si la crisis económica no es demasiado abrumadora y la explosión demográfica no conduce a una crisis en el campo. El precio social de esta alternativa es, por supuesto, una materia enteramente diferente.

Expandir la participación en términos de representación es difícil de concebir, ya que requeriría el desmontaje de la actual organización gubernamental. La posibilidad final es la movilización con y a través de la estructura gubernamental, con o sin el presente liderazgo. Esta alternativa está siendo intensamente discutida en base a la experiencia peruana, y no está fuera del marco de las posibilidades [17].

[15] La lógica auto-destructora de la política de parches es bien caracterizada por Peter Heintz, "El problema de la indecisión social en el desarrollo económico", *Anales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, I, 1, 1964.

[16] El concepto de "clase política" hace parte de la cultura política brasileña, y expresa muy bien el hecho de la existencia de un sistema de liderazgo político que no depende tanto de una representatividad de clases sino de una posición social caracterizado por un tipo determinado de relación con la estructura del Estado.

[17] Es interesante hacer notar que el "modo Peruano" atrae mucho más la atención de los brasileños que el proceso político en Argentina, que parece, sin embargo, mucho

El futuro, por supuesto, es desconocido, y cualquier alternativa política que se intente dependerá, en último análisis, de la eficiencia con que se compatibilice el grado de apertura del sistema con las presiones crecientes de la situación de subdesarrollo. Una de las principales dificultades que surgirán en cualquier esfuerzo de apertura, sea en la dirección que sea, es la ausencia casi total de un nuevo liderazgo político civil. El sistema del período 1945-64 no dejó herederos, sino huérfanos, y el gran problema político de Brasil en los años que vienen es el de la posibilidad de reintroducir formas de representación autónoma y legítima de grupos y sectores sociales dentro de una estructura de gobierno cada vez más centralizada e intervencionista. Este no es un problema de fácil solución, pero no es, tampoco, un problema exclusivamente brasileño.

---

más cercano a la restauración de la democracia representativa que el resto de los gobiernos de base militar en América latina. Es posible especular que las diferencias entre Perú y Argentina podrían derivar de la división histórica que libertó a Argentina de la administración colonial española de Lima, estableciéndose, así, un interesante paralelo entre San Pablo - Río y Buenos Aires - Lima (debo a Roberto Cortés-Conde esta comparación). La proposición, aquí, es que el sistema centrado en Buenos Aires, al liberarse de Lima, tuvo más condiciones de permitir una experiencia más clara de política de representación.